

プロローグ

ひとくちに「地方自治体」といっても、その規模や体制は大きく異なり、分担・所管がしっかりと定まっているところもあれば、一人の職員がいくつもの所管・事務を掛けもちしているところもある。人口や規模が大きく異なる以上、住民との距離もさまざまである。自治体の多様性は、今後の地方自治におけるキーワードの1つといえるだろう。

その一方で、大規模都市の特例があるとはいえ、人口数百の基礎自治体だろうと、人口100万をはるかに超える基礎自治体だろうと、その役割・権能は基本的に同じである。自治体は、人々の暮らしや地域社会の維持・発展を担っており、「ゆりかごから墓場まで」を支えているのは自治体である。少子高齢化が進むとともに、家族や企業などの役割が変化・縮小する中で、その役割はますます大きくなっている。

しかも、広域の自治体である都道府県も含め、自治体の組織やあり方は、画一的なものとなっている。地方自治法をはじめ自治関係法規は、一般的に、それらを「普通地方公共団体」として規定し、一律に適用される。

それだけではなく、さらに基本的なことがある。それは、そのような自治体が担う自治や行政は、法に基づいて、公正公平に透明性をもって、行われなければならないということだ。新たな政策を推進する場合でも同じであり、住民の権利義務、自治や行政の基本にかかわる事項については、その根拠となる法が制定される必要がある。この点については、自治体の種類・規模・能力などは一切関係ない。

もっとも、普段の業務において、法というものが意識されることはそう多くはないのが実際だろう。定型的な業務の場合はなおさらであり、おおむねマニュアルや前例に従っていれば済む。しかし、それも元をたどっていけば法に行き着くことになる。また、地域で次々と生じる問題への対応に追われ、法など顧みる余裕がなかったり、既存の法により答えを導き出すことが難しかったり、法を持ち出すことでかえってうまくいかないような場合もありうるだろう。しかしながら、その場合でも法に反するようなことはできないのであり、また、

問題に応じてバランスよく判断し、関係者の納得が得られるように説明し、処理を行うためには、法的な思考・センス・素養がそのバックボーンとなってくる。

自治体職員の中には、法律について十分に学ぶ機会がないままに公務員となった人も少なくないだろう。しかし、自治や行政が法に基づいて行われるものである以上、最低限、職務に必要な法知識をもっておく必要があることはいうまでもない。もっとも、自治や行政にかかわる法は、膨大かつ複雑で、さまざまな分野に専門分化してきているのであり、それらを広範かつ詳細に理解するのは容易ではない。それは、大学などで法律を学んできた職員であっても同様である。大事なことは、いろいろな法の制度や規定を知っておくというよりも、法の役割や考え方・価値といったものを理解するようにすることである。そして、それにより法的な視点やセンスを備えることが、事務事業の適切な遂行のほか、法的な問題の発生の防止や、法的な問題が生じた場合の適切な対応にもつながってくるのである。また、服務として法令に従う義務を負っている自治体職員にとって、コンプライアンスの確保・確立は必須といえるが、コンプライアンスは、形式的な法令遵守にとどまらない倫理や職員としてのあり方、社会的責任などを求めるものとなっていることにも目を向ける必要がある。

他方、現実には生じている諸問題・諸課題は、多様化・複雑化の様相を強めており、そのような中で、問題解決のためには、創造的な思考、政策的なアプローチが必要となることは周知のとおりであり、そこでは既存の法にとらわれない発想や結果の妥当性の追求なども求められることになる。ただ、自治行政として行われていくべきものである以上、それは公正公平なものであり、全体として見て合理的・整合的なものとなっている必要があるものであり、そこでも法的な視点やセンスの出番となる。

法というと、世間では、とかく、権威的であるとか、固くて融通が利かない、理屈っぽくて小難しい、冷たいなどといったイメージを抱き、あまり近づきたくない存在・縁遠い存在などととらえられがちである。また、日本人の法に対する意識として、「お上の掟」であるとか、「長いものに巻かれろ」といったことなどがいわれ、人々は法を表面的に守ったふりをしているだけで、法に対する意識や信頼は高くはないとの指摘もある。

しかしながら、それぞれの人が意識するかどうか、また、好むと好まざるとにかかわらず、法は、人々や社会の営みに深くかかっている。「社会あるところに法あり」という格言をどこかで聞いたことのある人も少なくないだろう。これは、社会が成り立つためには秩序が不可欠であり、その秩序が保たれるにはルール＝法が必要となることを表したものとされ、社会であればどのような社会にも法が存在するというこも意味するとされる。現代社会では、この言葉以上に、法は、必要不可欠の社会的な装置となり、さまざまな役割を果たしているものであり、また、それぞれ社会において何らかの法があり、自律的に運用されているといえる。法というものは、お上が定めるものだけではなく、多元的に存在しているのであり、そのあり方・役割・効用は広いといえる。

さらに、日本における法に対する信頼は、諸外国の場合と比べても、それなりに高く、遵法意識も低くはないとの見方もなされるようになってきている。

そして、法的な思考やセンスについても、決して特別なものではなく、人々が社会において主体的・自律的に生きていくために必要なものであり、また、自由で公正な社会を形成し維持していく上でも、人々が、健全な社会常識や正義・公平についてのバランス感覚をもつとともに、法に対して健全な意識や認識をもつことが重要となる。

自治体職員の中にも、法はちょっと苦手という人もいるかもしれない。それは多分に上記のイメージに引きずられたものではないかと思われるが、いずれにしても、自治体の運営・活動において法と無縁でいられることはない。何よりも、自治体職員は、公務員として法の運用にかかっているものであり、法への人々の理解を広める役割を担っているともいえる。

ただし、その一方で、法を過大視・絶対視するのも妥当ではない。法は、ただひたすら機械的・画一的に適用されればよいというものではなく、人々を規律し抑え込むだけの道具とされてはならない。法は、活動の根拠となるとともに、社会におけるさまざまな問題や紛争を解決する役割を担うものではあるが、活動の形式や問題解決の手段には多様なものがあり、法は、その主要なものではあるものの、そのうちの1つなのである。法には、メリットもあれば、デメリットもあることにも留意が必要だ。

自治体職員として、そして社会としても、法と上手に向き合っていくことが

大事といえるだろう。

プロローグにもかかわらず、少々しゃべりすぎたようだ。本書の使命・役割は、「自治体と法」の世界に読者を誘うことだ。そこでは、基礎的・理念的なところから話を進めていくことになり、わかりやすさを心掛けたつもりではあるが、少々かたい話となるところもある。しかし、本書を通読し、それぞれの理解や知識が繋がってくれば、いろいろと見えてくるものがあり、それが視点として身に付くことにもつながっていくのではないかと思う。

それでは、改めて自治体と法の役割を確認することから始めよう。

第1章

自治における
法の役割を確認する

第1 地方自治・自治体の意義と役割

① 自治の役割と保障から改めて確認する

地域における課題や公共的・共同的な事務は、その住民の負担と責任において、自ら決定し、処理する。

地方自治について一言で表現するならば、そのような説明となるだろう。そして、その場・主体となる地方自治体は、地域的共同体としての性格をもつことになる。

しかしながら、近代以降においては、地方自治は、国家という枠組みの中で、語られてきた。

その点からは、地方自治は、国家において、国から独立した一定の地域を基礎とする地域共同体が、地域の特性などを踏まえながら、地域における公共的な事務を自主的に処理するものであるといえる。その場合に、自治といえるためには、自立と自己統治が認められ、地域共同体がその意思と責任に基づいて行動できること（団体自治）が必要であり、また、その地域主体においてはその構成員である住民の意思と責任により団体の活動が決定されること（住民自治）が求められることになる。

地方自治は、地域の住民が地方自治体における政策の形成や実施に参加し、自分たちの創意・判断と責任において地域の公共的な諸問題を解決し処理するものであり、しばしばいわれるように、民主政治の基礎となり、民主主義の訓練の場ともされている。国民主権の原理を基礎とした、地域の住民の参画による地方自治の拡充・進展が、国レベルの民主主義を発展させることにもつながるといえる。

それと同時に、自治は、国と地方自治体の間において権限を区分・分割し、中央と地方の相互の競合・抑制により、それぞれの権力濫用を防ぐものでもあり、自治体は、国と個人との間に位置する中間団体としての性格をもつ。そして、自治体の自主自律的な意思決定のためには、その構成員である住民自身が自由でなければならず、住民が、個人として尊重され、その人権が保